Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

9 Mehefin 2013

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Archwilio ac Atebolrwydd Lleol

Cefndir

1. Ar 30 Mai 2013, gosododd y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Archwilio ac Atebolrwydd Lleol[1] ("y Bil") sydd gerbron Senedd y DU ar hyn o bryd.

2. Ar 4 Mehefin 2013, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm at y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ("y Pwyllgor") i'w ystyried, yn unol â Rheol Sefydlog 29.4. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar y Memorandwm erbyn 11 Gorffennaf 2013. Bwriedir trafod y Memorandwm yn y Cyfarfod Llawn ar 16 Gorffennaf 2013.

Prif effaith y darpariaethau yn y Bil y ceisir cydsyniad ar eu cyfer

3. Mae'r Bil Archwilio ac Atebolrwydd Lleol wedi'i noddi gan Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol Llywodraeth y DU. Cafodd ei gyflwyno yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 9 Mai 2013 gan y Farwnes Hanham.

4. Mae'r Memorandwm yn crynhoi'r darpariaethau yn y Bil y ceisir cydsyniad ar eu cyfer ac mae'n nodi'r manteision sy'n gysylltiedig â defnyddio Bil y DU sydd wrthi'n cael ei ystyried yn hytrach na Bil Cynulliad.

---

[1] Gellir gweld y Bil Archwilio ac Atebolrwydd Lleol drwy http://services.parliament.uk/bills/2013-14/localauditandaccountability.html

5. Yn gryno, ac ymysg pethau eraill, mae'r Bil yn diddymu'r Comisiwn Archwilio (sy'n gyfrifol am y gyfundrefn archwilio ar gyfer Awdurdodau Lleol a'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol yn Lloegr) ac mae'n rhoi fframwaith archwilio ac atebolrwydd lleol newydd ar waith ar gyfer cyrff cyhoeddus lleol yn Lloegr, sy'n galluogi'r cyrff hyn i benodi eu harchwilwyr allanol eu hunain. Fel rhan o hyn, mae'r Bil yn darparu ar gyfer dau Fwrdd Draenio Mewnol trawsffiniol a fydd yn ddarostyngedig i drefniadau archwilio newydd sy'n cael eu gwneud ar gyfer "awdurdodau llai" yn Lloegr. Nodir bod y Byrddau Draenio Mewnol hyn, sef Bwrdd Draenio Mewnol Gwy Isaf a Bwrdd Draenio Mewnol Powysland, "yn rhannol yng Nghymru ac yn rhannol yn Lloegr". Mae'r unig Fwrdd Draenio Mewnol arall yng Nghymru, sef Bwrdd Draenio Mewnol Cil-y-Coed a Gwynllŵg, wedi'i leoli yn gyfan gwbl yng Nghymru.

6. O dan y trefniadau presennol, mae'r ddau Fwrdd Draenio Mewnol trawsffiniol yn cael eu harchwilio yn unol â threfniadau a wneir gan y Comisiwn Archwilio. Ers 2005, mae Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg wedi'i archwilio yn unol â'r trefniadau a wnaed gan Archwilydd Cyffredinol Cymru.

7. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn datgan—

> "Oni bai bod darpariaeth yn cael ei gwneud i archwilio IDBs sy'n croesi'r ffin, bydd dileu'r Comisiwn Archwilio'n golygu na fyddant yn dod o dan yr un gyfundrefn archwilio pan ddaw'r ddeddfwriaeth i rym."[2]

8. Wrth nodi'r manteision o ddefnyddio'r Bil yn hytrach na deddfwriaeh y Cynulliad, dywedodd y Gweinidog:

> "Mae angen sefydlu trefniadau archwilio newydd a chan fod y ddau awdurdod hyn yn cael eu harchwilio ar hyn o bryd yn unol â chyfundrefn archwilio Lloegr, mae'n briodol ymdrin â'r darpariaethau

---

[2] Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, paragraff 5

yn y Bil hwn i'r Deyrnas Unedig gan mai dyna'r cyfrwng deddfwriaethol mwyaf priodol a chymesur i ganiatáu i'r darpariaethau hyn fod yn gymwys o ran yr elfennau hynny ar y cyrff hyn sy'n ymwneud â Chymru."[3]

Ystyried y Memorandwm

9. Buom yn ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar 18 Mehefin 2013, gan nodi nad yw'r Memorandwm, wrth ddweud bod Byrddau Draenio Lleol Gwy Isaf a Phowysland "yn rhannol yng Nghymru ac yn rhannol yn Lloegr", yn cyfeirio at y graddau mwy neu lai y maent wedi'u lleoli yng Nghymru. Yn ôl a ddeallwn, mae dros 90 y cant o Fwrdd Draenio Mewnol Powysland a dros 60 y cant o Fwrdd Draenio Mewnol Gwy Isaf yng Nghymru.[4]

10. O ran cydweithrediad presennol y Byrddau Draenio Mewnol trawsffiniol, rydym yn nodi bod "llawer o waith" Bwrdd Draenio Mewnol Gwy Isaf yn cael ei gwblhau ar ei ran gan Fwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-coed a Gwynllŵg, y mae ganddo drefniadau gweinyddol ag ef. [5] Mae hyn yn cynnwys darparu gwasanaethu ysgrifenyddiaeth i'r Bwrdd, cyllid, adnoddau dynol, ac yn y blaen yn ogystal â gwasanaethau perianneg[6].

11. Ymhellach at hyn, rydym yn deall bod Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg wedi darparu gwasanaethu gweinyddol a draenio o'r blaen i Fwrdd Draenio Mewnol Powysland, ynghyd â Byrddau Draenio Mewnol eraill yn Lloegr.[7]

---

[3] Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, paragraff 13
[4] Llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru, 13 Mehefin 2013
[5] Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, Ardaloedd Draenio Mewnol a Byrddau Draenio Mewnol y mae'r Cyfan neu Ran Helaeth Ohonynt yng Nghymru, paragraff 62
[6] Llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru 13 Mehefin 2013
[7] Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, Ardaloedd Draenio Mewnol a Byrddau Draenio Mewnol y mae'r Cyfan neu Ran Helaeth Ohonynt yng Nghymru, paragraff 59, ac llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru 13 Mehefin 2013

12. Fel rhan o'n gwaith o ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, gwnaethom geisio barn Archwilydd Cyffredinol Cymru ynghylch priodoldeb darpariaethau'r Memorandwm, gan gynnwys y ddarpariaeth i sicrhau y bydd y ddau Fwrdd Draenio Mewnol trawsffiniol yn ddarostyngedig i'r gyfundrefn archwilio newydd yn Lloegr ar gyfer "awdurdodau llai". Un o brif nodweddion y gyfundrefn hon yw nad yw awdurdodau lleol sydd o dan drothwy o £25,000 yn destun archwiliad allanol.

13. Wrth nodi ei farn, dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru wrthym:

> "Mae caniatáu i unrhyw gorff cyhoeddus benodi ei archwilydd ei hun yn mynd yn groes i Egwyddorion Archwilio Cyhoeddus. Nid ydym yn credu bod trefniadau o'r fath yn fuddiol o ran sicrhau stiwardiaeth briodol o arian cyhoeddus ...
>
> O gofio'r materion llywodraethu a ddaeth i'r amlwg ym Mwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-coed a Gwynllŵg, byddai'n bryder mawr pe caniateid i Fyrddau Iechyd Mewnol a ariennir drwy ardollau ar awdurdodau lleol Cymru (a thalwyr ardrethi yng Nghymru) benodi archwilwyr eu hunain. Heb y cam diogelu a ddaw yn sgil penodiad annibynnol, byddai archwilwyr yn wynebu pwysau cynyddol i wneud neu i beidio â gwneud gwaith penodol, ac i adrodd yn breifat – neu i beidio ag adrodd o gwbl – yn hytrach nag adrodd yn gyhoeddus yn unol â'n harfer."[8]

14. O ran trefniadau ariannol, dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru wrthym fod gan Swyddfa Archwilio Cymru gyfundrefn archwilio sicrwydd cyfyngedig, fel sydd gan y Comisiwn Archwilio. Dywedodd:

> "Yng Nghymru y trothwy rhwng y gyfundrefn sicrwydd cyfyngedig a sicrwydd rhesymol yw £1 miliwn; yn Lloegr mae'n £6.5 miliwn. Yn

[8] Llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru, 13 Mehefin 2013

wahanol i Fwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-coed a Gwynllŵg, daw Byrddau Draenio Mewnol Powysland a Gwy Isaf o dan y trothwy £1 miliwn a byddent, felly, yn destun archwiliad sicrwydd cyfyngedig. Felly byddai cost y gwaith archwilio arferol a'r ffi yn fach iawn.

Os bydd Cyfoeth Naturiol Cymru yn ysgwyddo'r cyfrifoldeb dros swyddogaethau Byrddau Draenio Mewnol yna byddai hyn yn cael ei gwmpasu gan ein harchwiliad o Cyfoeth Naturiol Cymru."[9]

15. Ar bwynt cysylltiedig, fel rhan o'n hymchwiliad parhaus i faterion a godwyd gan adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru ar yr *Archwiliad o Gyfrifon 2010-11 Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg*, buom yn ystyried ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar Ardaloedd Draenio Mewnol a Byrddau Draenio Mewnol y mae'r Cyfan neu Ran Helaeth Ohonynt yng Nghymru.[10] Dywedodd hwn:

"Er nad yw'r gwahaniaethau mewn trefniadau archwilio ar gyfer y tri Bwrdd Draenio Mewnol y mae'r cyfan ohonynt neu ran helaeth ohonynt yng Nghymru yn newydd, gallent beri risg y gallai gwahaniaethau mewn trefniadau craffu a llywodraethu ddatblygu yn y dyfodol ... Mae Llywodraeth Cymru yn awyddus i sicrhau bod pob Bwrdd Draenio Mewnol y mae'r cyfan ohono neu ran helaeth ohono yng Nghymru yn cael ei archwilio ar yr un sail ac o dan yr un rheolau â chyrff cyhoeddus eraill yng Nghymru ..."[11]

Ein barn

16. Rydym yn fodlon, mewn cysylltiad â Byrddau Draenio Mewnol sydd wedi'u lleoli yn rhannol yng Nghymru, fod y Bil yn gwneud darpariaeth at

---

[9] Llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru, 13 Mehefin 2013

[10] Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, Ardaloedd Draenio Mewnol a Byrddau Draenio Mewnol y mae'r Cyfan neu Ran Helaeth Ohonynt yng Nghymru

[11] Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, Ardaloedd Draenio Mewnol a Byrddau Draenio Mewnol y mae'r Cyfan neu Ran Helaeth Ohonynt yng Nghymru, paragraffau 78 i 79

ddiben a fyddai o fewn cymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu. Felly, rydym yn fodlon y dylai'r mater hwn fod yn destun Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

17. O ran y darpariaethau penodol y ceisir cydsyniad ar eu cyfer drwy gyfrwng y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, rydym yn cytuno â'r Gweinidog fod angen rhoi trefniadau parhaus ar gyfer y Byrddau Draenio Mewnol trawsffiniol ar waith os digwydd i'r Comisiwn Archwilio gael ei ddileu. Fodd bynnag, nid ydym yn cytuno mai'r ateb mwyaf priodol yw peri i'r Byrddau Draenio Mewnol hyn fod yn ddarostyngedig i'r trefniadau newydd yn Lloegr.

18. Gan fod Byrddau Draenio Mewnol Gwy Isaf a Phowsyland ill dau wedi'u lleoli yng Nghymru yn bennaf, ymddengys y byddai'n synhwyrol iddynt fod yn ddarostyngedig i'r un gyfundrefn archwilio sy'n gymwys ar hyn o bryd yn achos Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg, a hwn yw'r dull yr ydym yn ei ffafrio. Ymddengys fod y Gweinidog yn rhannu'r farn hon, yn seiliedig ar ei ddatganiad yn y ddogfen ymgynghori. Nid oes dim yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n egluro unrhyw newid barn ar ran y Gweinidog.

19. Mae ein hymchwiliad i faterion a godwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru ar yr *Archwiliad o Gyfrifon 2010-11 Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg* wedi tynnu sylw at gwestiynau ynghylch a oedd trefniadau llywodraethu'r Bwrdd yn ddigonol ac yn effeithiol yn hanesyddol, ac a oedd yn gweithredu rheolaeth ariannol dda ar lefel gorfforaethol. [12] Rydym o'r farn fod y pryderon hyn yn dangos pwysigrwydd cael trefniadau effeithiol, annibynnol a chadarn ar gyfer archwilio cyrff cyhoeddus.

20. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi cydnabod bod ei hadroddiad diweddar yn codi "cwestiynau dilys am effeithiolrwydd [ei h]archwiliadau

---

[12] Swyddfa Archwilio Cymru, Archwiliad o Gyfrifon 2010-11, Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg, Crynodeb, Paragraff 4

blaenorol [ei hun]".[13] Er hynny, rydym o'r farn fod Swyddfa Archwilio Cymru, o ganlyniad i'w gwaith yn y maes hwn, wedi datblygu dealltwriaeth o'r gofynion penodol sy'n gysylltiedig ag archwilio byrddau draenio. Yn wir, dywedodd Archwilydd Cyffredniol Cymru wrthym ei fod o'r farn fod Swyddfa Archwilio Cymru bellach "mewn sefyllfa dda i ymgymryd â gwaith archwilio ar unrhyw fyrddau draenio eraill a byddem yn falch o wneud hynny".[14]

21. Barn y Pwyllgor yw na ddylai'r Cynulliad gymeradwyo'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol a gyflwynwyd yng nghyswllt y Memorandwm hwn ac, yn hytrach, y dylai'r Gweiniodg fanteisio ar y cyfle hwn i sicrhau bod trefniadau archwilio Byrddau Draenio Mewnol Gwy Isaf a Phowysland yn cyd-fynd â'r rhai sydd ar waith ar hyn o bryd ar gyfer Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg.

22. O ran goblygiadau ariannol sicrhau bod Byrddau Draenio Mewnol trawsffiniol yn ddarostyngedig i'r gyfundrefn archwilio yng Nghymru, rydym yn nodi barn Archwilydd Cyffredinol Cymru y byddai costau'r gwaith archwilio arferol hwn a'r ffi a godir "yn fach iawn".

---

[13] Swyddfa Archwilio Cymru, Archwiliad o Gyfrifon 2010-11, Bwrdd Draenio Mewnol Gwastadeddau Cil-y-Coed a Gwynllŵg, paragraff 7
[14] Llythyr, Archwilydd Cyffredinol Cymru, 13 Mehefin 2013